

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.615 van 22 oktober 2025
in de zaak A. 242.780/IX-10.523**

In zake: 1. de ALGEMENE CENTRALE VAN HET MILITAIR
PERSONEEL

2. Y.H.

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Defensie

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2024, strekt tot de
nietigverklaring van:

“- de beslissing SAT7-OB.PA 09-24bis van 12 juli 2024 ‘over uw verzoek
tot heroverweging van de beslissing om de openbaarmaking van een
geclassificeerd document inzake de veiligheidsonderzoeken te weigeren’.
[...]

- de beslissing SAT7-OB.PA 09-24 van 27 mei 2024 tot afwijzing van het
verzoek dd. 24 april 2024 tot openbaarmaking.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend
en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 september 2025.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dominiek Vandenbulcke, die *loco* advocaat Philippe Vande Castele verschijnt voor de verzoekende partijen en luitenant Marie-Sofie Thiriaux, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 24 april 2024 richten verzoekers een aanvraag tot openbaarheid van bestuur aan de verwerende partij. Concreet verzoeken zij:

“[...] om de gehele inzage en afschrift van alle bestuursdocumenten – van welke aard ook – die, in het kader van de algemene en/of specifieke regels in het ministerie van Defensie met het oog op de uitvoering en toepassing van de wet van 11 december 1998, – gewijzigd door de wet van 7 april 2023 – , betrekking hebben op het opsporen, vaststellen en/of beoordelen van de (beweerde) ‘ontrouw van een personeelslid van Defensie in zijn relatie’.

Met dien verstande dat dit opsporen, vaststellen en/of beoordelen plaatsvindt met het oog op:

(1) hetzij het verlenen, weigeren, schorsen of intrekken van een veiligheidsmachtiging,

(2) hetzij het verlenen, weigeren, schorsen of intrekken van een veiligheidsadvies of het uitbrengen van een negatief veiligheidsadvies.

Onder documenten van welke aard ook van een administratieve overheid rekenen verzoekers onder meer: besluiten, reglementen, richtlijnen, omzendbrieven, sms'en, emails, zgn. vademecums, een document dat de verplichte, mogelijke of aanbevolen 'evaluatiestandaarden' omschrijft, enz... De administratieve overheid kunnen zijn: Koning, minister (van Defensie), een kabinetsmedewerker, de CHOD, de DGHR, het Hoofd ADIV, elk ander burgerlijk of militair personeelslid (van Defensie), enz.

Verder verzoeken cliënten om de gehele inzage en afschrift van de bestuursdocumenten die bepalen – nogmaals met het oog voor de af te leveren, schorsen, in te trekken of te weigeren veiligheidsmachtigingen of met het oog voor de af te leveren, te weigeren of in te trekken (positieve) veiligheidsadviezen – dat een personeelslid van Defensie door zijn (beweerde) 'ontrouw in zijn relatie' onvoldoende waarborgen biedt of kan bieden voor zijn of haar integriteit en door zijn of haar gedrag of omgeving schade zou kunnen berokkenen aan een van de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 (betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen ...).

Ten slotte vragen verzoekers eveneens uitleg over de term 'ontrouw (van een personeelslid van Defensie) in zijn relatie', een kwalificatie die aan bod komt in voormelde documenten en die de Ministerraad ook expliciet heeft herinnerd aan het Grondwettelijk Hof in de procedure nr. 8118.

[...]

Het verzoek (van cliënten) tot uitleg strekt inzonderheid ertoe te vernemen of de term 'ontrouw (van een personeelslid) in zijn relatie', – gehanteerd of toegepast door de minister, de Generale Staf of de veiligheidsdiensten (van Defensie) en expliciet herinnerd en opgeworpen door de Ministerraad aan het Grondwettelijk Hof in de procedure nr. 8118 – : (1) een ruimere invulling krijgt dan de term 'ontrouw in de relatie' in het kader van het huwelijk *sensu stricto* dat een relatie tussen echtgenoten bestendigt, (2) aldus ook wordt toegepast ten aanzien van de personeelsleden die bij gebrek aan een huwelijk de getrouwheidsplicht, bepaald in artikel 213 van het Burgerlijk Wetboek, nochtans niet moeten naleven en (3) inhoudt dat de, door de beweerde ontrouw benadeelde, echtgeno(o)t(e) of partner wordt ingelicht over deze ontrouw, en zo ja wanneer en via welk communicatiemiddel.”

3.2. Op 27 mei 2024 weigert de verwerende partij de gevraagde openbaarmaking op grond van de volgende overwegingen:

“De inhoud en de draagwijdte van de veiligheidsonderzoeken maken het voorwerp uit van een richtlijn die werd opgesteld door de Nationale Veiligheidsraad [...]. Aangezien die richtlijn volledig is geclassificeerd met toepassing van de Classificatiewet, valt zij onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 4° WOB en dient ze dan ook volledig aan de openbaarheid te worden onttrokken [...]. De vaststelling dat de

overheid door de classificatie een specifiek beschermingsniveau heeft toegekend aan het document, die mogelijkheid tot kennisname van de inhoud strikt beperkt, volstaat overigens als beoordeling in concreto dat de openbaarmaking van het document afbreuk zou doen aan het door artikel 6, § 2, 4° WOB beschermde belang [...]. De beslissing tot classificatie impliceert immers ipso facto dat een niet-geëigende aanwending van het document schade kan toebrengen aan minstens een van de belangen bedoeld in artikel 3 van de Classificatiewet.

Verder is het Ministerie van Landsverdediging niet in het bezit van enig ander (ongeclassificeerd) bestuursdocument dat iets vermeldt over ‘relationele ontrouw’ als potentieel aandachtspunt in het raam van een veiligheidsonderzoek. Het is vanzelfsprekend onmogelijk om een afschrift te verschaffen van of uitleg te verstrekken over onbestaande documenten. Uw verzoek lijkt te berusten op een verkeerde interpretatie van de paragraaf uit de memorie van wederantwoord, waarnaar u verwijst op pagina 2 van uw brief. Het gegeven van de ‘ontrouw van een personeelslid’ gold daar als een louter voorbeeld om duidelijk het onderscheid aan te geven tussen de besluitvorming inzake de aanvraag van een veiligheidsmachtiging enerzijds en het veiligheidsadvies anderzijds. Relationele ontrouw als zodanig is niet bijzonder relevant, want ten gronde gaat het om alle elementen of omstandigheden die op een concreet chantage- of beïnvloedingsrisico kunnen wijzen. Ontrouw kan zo in een bepaalde context een indicatie vormen voor een verhoogd risico, maar die stelling gaat evenzeer op voor andere gedragingen.”

Die beslissing is het tweede voorwerp van huidig beroep.

3.3. Op 27 mei 2024 en nogmaals op 30 mei 2024 richten verzoekers een verzoek tot heroverweging aan de verwerende partij; gelijktijdig vragen zij advies aan de commissie voor de toegang en hergebruik van bestuursdocumenten, die op 25 juni 2024 haar adviezen 2024-82 en 2024-83 verleent.

3.4. Op 12 juli 2024 beslist de verwerende partij dat geen gunstig gevolg kan worden gegeven aan het verzoek tot heroverweging. In deze beslissing wordt overwogen:

“Ten gronde bevestigt het voornoemde advies [nr. 2024-82] dat het Ministerie terecht beslist heeft om het initiële verzoek te weigeren. De motivering van die beslissing gebeurde in overeenstemming met de relevante aanwijzingen in de relevante rechtspraak van de Raad van State. Een geclassificeerd document kan en mag niet openbaar worden gemaakt, aangezien de openbaarmaking volgens de classificatiebeslissing daadwerkelijk afbreuk zou doen aan de bescherming van een of meer

belangen bedoeld in artikel 3, § 1 van de Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst [...]. Ook na heroverweging dient dus te worden besloten tot afwijzing van het verzoek tot openbaarmaking.

De motieven die in dit concrete geval tot de afwijzing van het openbaarheidsverzoek hebben geleid blijven dus onverminderd van toepassing.”

Dat is het eerste voorwerp van het beroep.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. De beslissing van 27 mei 2024

4. Ambtshalve wordt erop gewezen dat artikel 8 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (WOB) voorziet in een georganiseerd administratief beroep, zijnde het verzoek tot heroverweging. Ingevolge de devolutieve werking van dit bestuurlijk beroep is de beslissing van 12 juli 2024 in de plaats gekomen van de beslissing van 27 mei 2024, die hierdoor uit het rechtsverkeer is verdwenen.

De verzoekers hebben deze ambtshalve exceptie kunnen lezen in het auditorsverslag en ze in hun laatste memorie niet weersproken.

In de mate dat het beroep is gericht tegen de weigeringsbeslissing van 27 mei 2024, is het zonder voorwerp en bijgevolg niet ontvankelijk.

Dat neemt niet weg dat de motieven die zijn opgenomen in de beslissing van 27 mei 2024 in voorkomend geval betrokken mogen worden in de beoordeling van de beslissing van 12 juli 2024, nu de verwerende partij die motieven “onverminderd van toepassing” verklaart.

5. Hierna wordt met de “bestreden beslissing” enkel nog gerefereerd aan de weigeringsbeslissing van 12 juli 2024.

B. De beslissing van 12 juli 2024

Exceptie

6. De verwerende partij werpt op dat zij aan een algemene en absolute uitzonderingsgrond voor aanvragen van openbaarheid van bestuur is onderworpen en zij bijgevolg gebonden is een dergelijke aanvraag af te wijzen zodra de opgevraagde documenten geclassificeerd werden met toepassing van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst’ (“classificatiewet”). De uitzonderingsgrond in artikel 26, § 1, van de classificatiewet is absoluut, wat betekent dat geen belangenafweging moet gebeuren en een verzoekende partij in dat geval geen belang heeft bij het beroep omdat het bestuur na een eventuele nietigverklaring niet anders kan de aanvraag opnieuw af te wijzen.

7. In de memorie van wederantwoord merken de verzoekers op dat zij niet verzoeken om de declassificatie van de te openbaren documenten.

De verzoekers antwoorden voorts dat de exceptie niet opgaat “omdat in dat scenario per hypothese de rechtzoekende dan wordt beroofd van ‘de belangenafweging in concreto tussen de door de uitzonderingsgrond beschermde belangen en het openbaar belang dat is gediend met de openbaarmaking van het bestuursdocument’”, waarbij zij deze bewoordingen ontleen aan een prejudiciële vraag die de Raad van State in zijn arrest nr. 261.799 van 18 december 2024 aan het Grondwettelijk Hof heeft gesteld.

Bovendien werpen zij in het eerste en tweede middel “ook expliciet de ongrondwettigheid van artikel 26 van de Classificatie-wet op” en

verantwoorden hun grieven het stellen van prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof, zodat het onderzoek van de exceptie “verband [houdt] met het onderzoek van de middelen.

Beoordeling

8. Volgens de verwerende partij laat de classificatie van het document waarop de aanvraag van de verzoekers betrekking heeft, haar geen andere optie dan die aanvraag te weigeren. Ook na een nietigverklaring zal zij de aanvraag opnieuw moeten afwijzen, zodat de verzoekers geen belang hebben bij hun beroep.

9. De verzoekers stellen dat deze exceptie verband houdt met het onderzoek van het eerste en het tweede middel, waarin zij de grondwettigheid van artikel 26, § 1, van de classificatiewet betwisten.

10. Het auditoraat komt in zijn verslag tot de volgende beoordeling van deze exceptie:

“De verzoekende partijen betwisten in het eerste en tweede aangevoerde middel precies de grondwettigheid van artikel 26, § 1, van de classificatiewet en formuleren twee prejudiciële vragen over deze bepaling. De vraag naar de grondwettigheid van die bepaling en de vraag of er al dan niet een belangenafweging moet gebeuren, worden door de verzoekende partijen mee betrokken in het voorliggende beroep tot nietigverklaring. De exceptie houdt in die zin verband met de beoordeling van de middelen, zodat de verzoekende partijen niet reeds op voorhand het belang bij het beroep kan worden ontzegd. De exceptie is te verwerpen.”

Voorts onderzoekt het auditoraat het eerste middelonderdeel van het derde middel en besluit tot de gegrondheid ervan.

11. Wanneer het auditoraatsverslag is beperkt tot het middel dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt, doet de afdeling Bestuursrechtspraak luidens artikel 24, tweede lid, RvSt-Wet uitspraak over de conclusies van dat verslag.

12. In de voorliggende zaak is het voor de Raad evenwel niet mogelijk zich nu al uit te spreken over de eventuele gegrondheid van het eerste middelonderdeel van het derde middel. Dat zou immers betekenen dat het beroep ontvankelijk is.

Nu de door de verwerende partij opgeworpen exceptie evenwel samenhangt met de grond van de zaak en meer bepaald met het eerste en het tweede middel, kan ze slechts “te verwerpen” zijn na onderzoek van die middelen. Tot dat onderzoek is het auditoraat niet gekomen.

13. Er is reden tot aanvullend onderzoek.

V. Administratief dossier

14. De verzoekers wijzen erop dat de verwerende partij de richtlijn van de Nationale Veiligheidsraad waarop hun aanvraag tot openbaarheid betrekking heeft, niet heeft neergelegd in het administratief dossier, ook niet als vertrouwelijk stuk. Zij vragen om het dossier te vervolledigen “met alle achtergehouden stukken, met inbegrip van de nu aangehaalde ‘beslissing tot classificering’”.

15. Het zal in de eerste plaats toevallen aan het auditoraat om ter gelegenheid van zijn aanvullend onderzoek te beoordelen of de vraag om de geclassificeerde stukken in het administratief dossier neer te leggen, dienstig is voor de oplossing van het geschil – en in voorkomend geval de neerlegging ervan te vorderen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep, in zoverre het is gericht tegen de beslissing van het ministerie van Defensie met kenmerk SAT7-OBPA09-24 van 27 mei 2024.

2. De Raad van State heropent het debat voor het overige.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig oktober tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
David D’Hooghe,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren